# 第四章

## 成效及困难

### 提高公共行政的质素

4.1 本署的一项重要使命，是透过调查提高公共行政的质素和水平；我们会在查讯结束后提出改善建议。在本年度，本人在完成主动调查及就投诉个案进行全面调查后，提出了共 153 项建议；另外，亦就以「提供协助／作出澄清」方式终结的个案提出了 164 项建议。

4.2 我们在确定提出的建议前，会邀请所涉机构发表意见，以确保所建议的措施切实可行、合情合理。故此，本署的建议大部分均获有关机构接纳。我们亦会监察其落实情况并检讨落实的进度。假如所涉机构在落实建议方面有实际困难，例如有未能预料的情况出现或情况改变，本署会与他们重新商讨。

4.3 每年，我们都把申诉专员年报提交立法会省览，而政府当局则会提交《政府覆文》，汇报所涉机构如何落实申诉专员的建议，以及落实建议的进展。



4.4 有关部门和机构因应本署的建议推行措施后，其运作和服务有明显改善。这些改善措施主要分七大类：

(a) 制定更清晰的指引，使运作更为一致和有效；

(b) 促进更有效的跨部门协调安排；

(c) 更有效地处理市民的查询及投诉；

(d) 提供以客为本的服务；

(e) 订立更合理的规则和收费；

(f) 为市民提供更清晰的资料；以及

(g) 为员工提供培训。

改善措施的实例，包括简化处理申请的程序；就处理投诉订定时限或服务承诺；为公共设施及服务厘定更合理租金及收费，以及更适时通知市民有关机构／部门的行动进展等。详情载于**附件 6**。

### 处理行政体制上的问题

4.5 本署在终结投诉个案时，除了会提出适当的补救措施及改善建议外，亦会考虑所发现的问题是否由于所涉机构的行政体制有流弊或较为根本性的缺失所致。若是的话，本署会敦促该机构的首长或相关决策局注意，如有充分理据，甚至会提升至政府总部促请关注。假如问题不能透过处理个别投诉彻底解决，则本署会展开主动调查（参见**第二章第 2.17 段**及**第三章第 3.20 段**）。

4.6 行政体制上出现流弊，归根结柢，主要仍是由于部门之间缺乏协调。从以下几个问题可见一斑。

#### *渗水问题和联合办事处*

4.7 本人曾在过去的年报中多次提及渗水这个常见的问题，并指出政府的行动有欠妥善。二零零六年，政府从屋宇署及食物环境卫生署（「食环署」）抽调职员，成立联合办事处（「联办处」），希望以较佳的技术知识提供「一站式」服务，为全港市民处理有关渗水的投诉。

4.8 然而，正如去年的年报所指出，联办处于投入服务后不久即出现不少明显缺失，本署遂决定就其初期运作展开主动调查。这项调查于二零零八年三月完成，本署发现除了处事程序和方式均有不足外，架构方面亦有缺点，尤其是联办处组织松散，没有正式的主管，而且没有把水务署纳入计划内，令部门之间的协调困难重重。此外，私人物业的业主显然不明白他们应该承担补救和维修的责任，以致对政府的角色抱有不切实际的期望。

4.9 遗憾的是，本人必须指出：上述两个主要问题不但尚未解决，且有恶化迹象。联办处成立之初，屋宇署尚能起牵头作用，发挥协调功能。但在过去一年，该署和食环署的分歧日大，双方划清界线，尽量避免就对方的行动表示意见。更令人担忧的是，两个部门曾多次因为未能就下一步应由谁跟进达成共识，结果把投诉个案推来推去。此外，其中一个部门的职员曾来函本署，批

评另一部门处理渗水投诉的手法。此外，水务署有时亦会拒绝调查由联办处转介的个案。

4.10 上述情况极不理想。政府必须及早落实本署在完成主动调查后提出的建议，尤其是关于重整联办处组织架构的建议。另一方面，就私人物业渗水等问题厘清政府的角色及业主的责任，亦同样重要。

### 街道管理工作

4.11 街道管理问题一直是市民对政府感到不满的主要原因，亦是部门之间缺乏协调的实例。这类问题往往涉及跨部门的执法权责，而没有明确规定某个部门须全权负责。有些部门职员抱着「各家自扫门前雪」的心态，更令情况无法改善。结果，政府方面的行动，既不适切亦欠成效，而市民则因为投诉未获解决而更焦虑。

4.12 在本年度，我们就街道管理的问题曾进行主动调查，特别是路旁货斗、违例停泊单车及街头展销活动引起的问题，并提出多项建议。本署认为，这类问题最好是在地方行政计划的架构内加以解决。

### 地方行政

4.13 在地方行政计划方面，本署留意到，愈来愈多区议员把市民的投诉转介本署处理，亦有区议员以公职身份向本署投诉，指政府部门没有听从区议会或辖下委员会的建议。本署认为，这种趋势背离了政府当局逐步加强区议会权责的政策。

4.14 况且，区议会的角色是监察公共行政及提出意见，而其本身亦是讨论区内服务与相关事宜的机构。区议会及辖下各委员会均有政府代表出席会议，直接回应区议员的意见或投诉人的质询。假如区议会或区议员认为，本署在处理市民投诉方面更为胜任，则应建议投诉人直接向我们提出，而不是把个案转介本署跟进。无论如何，本署必须严守保密规定，绝不会透过第三者处理投诉。

4.15 同样道理，区议会辖下委员会或小组委员会未能解决的问题，应该提交区议会大会讨论。区议员若以公职身份感到受屈，向本署投诉有政府部门没有听从其意见，这类事宜我们根本无权过问。

4.16 本署已就这方面接触民政事务总署署长，要求协助向区议会及区议员澄清本署的角色。

### 筹划不足

4.17 在本年度，政府推行了数项新政策及计划，虽则普遍受到市民欢迎，却也引起广泛的批评，特别是推行细节上的混乱情况，反映当局筹划不足，令人觉得政府的立场摇摆不定。有市民亦曾就此事向本署投诉。

4.18 二零零八年七月至九月期间政府当局推行的「免费使用康乐设施计划」便是一个实例。该计划旨在与市民同庆北京举办奥运会，并且提高市民对体育运动的兴趣，其目的值得赞赏。然而，计划在推行方面备受批评。本署接到相当多投诉，促使我们展开主动调查。这项调查在二零零九年三月完成，调查结果应可为日后筹划及推行同类活动提供有用的参考资料。

### 墨守成规及官僚习性

4.19 盲目遵从既定程序，往往是导致公营部门处事不公及行政失当的原因。公共服务要达致高效率、高效能，必须以客为本。提倡正面和积极的服务文化，是良好管治与妥善行政的关键。

4.20 举例来说，本署曾处理一宗个案，当中一名严重伤残的高龄女士由于健康欠佳，未能应社会福利署（「社署」）要求完成覆核程序，以致不获续发伤残津贴。该名女士后来逝世，其女儿要求补发母亲生前应得的伤残津贴，但社署拒绝，因为她未能出示母亲在事涉期间健康状况的正式医疗评估报告。虽则生前为该名女士诊治的公立医院可以提供诊疗记录，证明她去世前有严重伤残，但社署坚拒补发有关津贴，除非有正式的医疗评估报告。另一方面，由于病人已逝世，事涉

公立医院不会提供这种评估报告。在本署多方的要求下，院方最终答允提供评估报告，而社署亦同意补发津贴，把款项存入该名女士的遗产。本署认为，假如社署处事较有弹性，更积极主动地与医院管理局联系，此事理应早就获得解决。

### 滥用制度

4.21　过去，本人曾一再评论，有些投诉人横蛮无理和固执己见，有些则因为个人的理由或存心报复，滥用投诉制度，此风实不可长。本署的立场是坚守基本原则，不偏不倚及客观公正地进行调查，以查明真相。假如投诉人无理取闹，我们会予以批评。然而，有时候事涉机构原本处事恰当，秉公办理，却在本署就投诉进行查讯期间顺从投诉人无理的要求。其实，本署就个案展开查讯，未必表示接纳投诉人的指称，也并非认定事涉机构犯错。



### 《公开资料守则》

4.22　政府的《公开资料守则》规定，若有市民提出要求，除非有守则列举的理据，可以不公开资料，否则各政府部门须向他们提供所管有的资料。《申诉专员条例》订明，本人获赋权责就违反守则的投诉进行查讯。

4.23　在本年度，本署接到共 21 宗涉及守则的投诉，而上年度则有 16 宗，显示市民大众逐渐认识到当局订有这套守则。本署留意到，政府部门一般仍然不大理解守则，似乎并不明白守则的原意和精神，就是要尽量公开资料及提高政府的透明度。现时仍有部门拒绝提供市民索取的资料，却并不说明理由，甚或提出守则内根本没有的理据。本署发现，有时候部门明显误解或曲解守则及其精神。

4.24　我们必须强调，这套守则是重要的指令，确保政府开明问责，旨在保障市民的公民及政治权利，提倡公开资料。为此，本人在此引述美国新任总统奥巴马的言论：「民主政府必须问责，问责又必须具透明度。」他更表示：「政府不应单纯因为公开某些资料可能引起公职人员尴尬，揭露当局的错失，又或基于假设或空泛的顾虑而把有关资料保密。」[1] 可惜的是，我们政府有些部门仍然抱有这种心态。当局显然需要加大力度，提高政府内部对这套守则的认识。为协助政府加强有关工作，本人已于二零零九年二月宣布就这个课题展开主动调查。

### 投诉人或部门的异议

4.25　根据《申诉专员条例》，本人对于是否展开查讯的决定或对投诉个案的结论，均是最终决定。假如投诉人提出新的证据或观点，本人当然愿意重新评审个案，并覆检决定及结论。

### 重新评审及覆检个案

4.26　投诉个案假如不在申诉专员职权范围内或受《申诉专员条例》的条文所限不得调查，本人便无权处理。然而，投诉人若能提出新的资料支持所指称的事项，则本署会覆检其个案。在重新评审个案后，本人或会维持原来的决定，但亦可能就个案重新展开查讯。

4.27　本署在过去一年接到 225 宗重新评审个案的要求，并就其中 64 宗个案重新展开查讯。

4.28　对于本署在审研投诉事项后终结的个案，投诉人若不满意我们的调查结果或结论，可能会要求覆检。本署在这方面有特定的程序：原本负责个案的调查人员会审研投诉人要求覆检的理据，然后向所属调查组的总调查主任提交意见。假如该名调查人员未能处理有关个案，上述工作会由另一名调查人员接手负责。总调查主任会仔细覆检个案，并着眼于投诉人提出的任何新证据或角度，然后把覆检要求提交主管的助理申诉专员审阅。所有覆检个案的要求均经副申诉专员审核，再由本人最后批核并作结论。

4.29　在本年度，本署接到共 246 宗覆检个案的要求。在完成覆检后，本人改变了对七宗个案的决定，其馀则维持原来的决定。

[1] 二零零九年一月二十一日白宫新闻秘书办公室发出的「行政部门及机构主管备忘录 — 《资讯自由法》」。

**图表 4.1**

**覆检个案**

| 理由 / 结果 | 新证据 | | 新观点 | | 不在本署职权范围内 | 合计 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 有 | 没有 | 有 | 没有 | | |
| 改变决定 | 3 | | 4 | | | **7** |
| 维持决定 | | 232 | | | 7 | **239** |
| | | | | | | **246** |

4.30 有些投诉人除了不满本署的查讯结果而要求覆检个案之外，亦会投诉本署调查人员，指他们存有偏见、工作欠周全或不称职。所有这类覆检要求及对调查人员的投诉，均会先转交总行政主任研究，若确定是对本署人员的行为的投诉，总行政主任会独立处理（参见**第五章第 5.20** 至 **5.22 段**），然后再向本人汇报调查结果。至于覆检投诉个案的要求，则会如**第 4.21 段**所述，由调查组同步处理。

4.31 不过，这类指称绝大多数是因投诉人不满意查讯结果或结论。由于这些调查报告均经本人亲自批核，这类指称其实是针对本人的决定，而非指摘本署职员。在这情况下，覆检的要求便会交由有关的总调查主任按既定程序处理。

## 司法覆核

4.32 由于本人对个案的结论是最终决定，投诉人或机构如有不满，可要求本人覆检个案，亦可以向法院申请司法覆核。

4.33 在本年度，三名投诉人曾就本人的决定申请司法覆核。有关的三宗个案涉及司法机构、某公立医院的服务，以及受创新科技署委托的一间机构的工作。高等法院并没有批准该三名人士的申请，而本署亦完全无须出庭应讯。

## 职权范围检讨

4.34 职权范围检讨报告分为两部分，分别于二零零六年十一月及二零零七年十一月提交政府当局审议。在检讨的第一部分，本人建议在《申诉专员条例》附表 1 增添某些机构，并放宽条例附表 2 中对本署调查权力的某些限制，以及解决本署人员在执行职务时遇到的某些困难或欠清晰之处。第二部分则重点探讨世界各地申诉专员制度的发展，以及这些转变对香港申诉专员制度可能产生的影响。截至二零零九年三月底，政府当局仍在拟备对上述检讨的意见，以便提交立法会。

## 综述

4.35 本人视提高公共行政水平为本署的使命；无论是否接到投诉，我们都会调查行政失当的事宜，以达到这个目标。我们致力查明行政体制上欠妥善及出错的原因，并且建议可行的改善措施。本署的建议大多为政府接纳，而行政措施因此得到改善，令我们感到欣慰。不过，正如本章指出，行政体制上仍存在若干问题。我们期待政府采取更果断的行动，积极处理有关问题。

4.36 本署定期检讨服务质素，以便更有效保障市民的权利及促进香港的良好管治。我们会把各种挑战视为改进的良机，以不断提升服务质素。